

*Єфіменко Л. Л.,  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
Науково-дослідного інституту фіскальної політики  
Університету державної фіскальної служби України*

## ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу сучасного стану функціонування Рахункової палати України; виокремлено основні проблемні питання, які потребують законодавчого врегулювання, досліджено міжнародний досвід щодо ефективності державного фінансового контролю та виокремлено позитивні фактори, які можна використати для вдосконалення функціональних повноважень Рахункової палати України.

**Ключові слова:** Рахункова палата України, правовий статус Рахункової палати України, законодавче врегулювання, міжнародний досвід.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку держави особливої актуальності набуває питання вдосконалення управління, однією з важливих функцій якого є контроль. Держава не може нормально функціонувати й розвиватися без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту й іншими сферами суспільного життя в державі.

Здійснюючи правову характеристику процедури прийняття державного бюджету в Україні, можна стверджувати, що цей процес має складний і проблемний характер. Як показує практичний досвід, у більшості випадків процесуальні вимоги щодо прийняття державного бюджету та його затвердження часто не дотримуються або вчиняються з певними їх порушеннями, що впливає на фінансову політику держави та негативно позначається на всій бюджетній системі України. Закономірно, що порушення на одних стадіях тягнуть за собою інші правопорушення.

У цьому контексті важливе значення щодо правильного ведення виконання бюджету та складання фінансової звітності на основі цього має відводитися процесу контролю в цій сфері. Складовою частиною контролю будь-якої держави є фінансовий контроль, основною метою якого є забезпечення своєчасності та точності фінансового планування, використання коштів державного бюджету за їх цільовим призначенням, а також наповнення дохідної частини бюджету.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняних наукових джерелах окремі аспекти функціонування вищих органів фінансового контролю розглядали такі вчені, як Ю. Тихомирова, В. Шаповал, В. Авер'янова, Л. Воронова, С. Нищімна, М. Кучерявенко та ін.

**Мета статті** полягає в теоретико-правовій характеристиці Рахункової палати України як суб'єкта фінансового контролю; аналізі її місця в системі органів фінансового контролю; дослідженні міжнародного досвіду й на основі цього виявлення недоліків національного законодавства й обґрунтування пропозицій щодо їх ліквідації.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. Основними повноваженнями контролюючих органів у сфері здійснення контролю щодо правомірного процесу виконання бюджету та складання достовірної фінансової звітності наділені такі органи, як Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України та Державна фіскальна служба України. Значені органи мають вагомий вплив щодо забезпечення достовірності, реальності та якості ведення фінансової звітності в Україні й тим самим запобігають порушенням у сфері виконання державного бюджету. Дослідження діяльності та сучасного стану розвитку цих органів державної влади, на нашу думку, є досить важливим для правильного функціонування й ведення фінансової звітності в Україні.

Вагоме місце в системі органів, які здійснюють контроль за процесом виконання бюджету та складання звітності, відводиться Рахунковій палаті, яка також є спеціалізованим органом державної влади в цій сфері. Саме тому досить часто вчені звертають увагу на сучасний правовий статус відповідного органу державної влади та його розвиток. Нині в Україні єдиним органом державної влади, який наближений до принципів міжнародних стандартів, можна назвати саме Рахункову палату України. Прикладом цього може стати членство Рахункової палати України в INTOSAI, що є міжнародною професійною організацією, яка об'єднує вищі органи фінансового контролю (далі – ВОФК), основною метою яких є дослідження наявного досвіду та надання можливості сприяти обміну інформацією між вищими контрольними установами державного рівня.

Звичайно, є й деякі проблемні питання у функціонуванні Рахункової палати України, але вони зазвичай стосуються питань співпраці цього органу з діючими фінансовими структурами в нашій державі та чіткого визначення правового статусу цього органу в чинному законодавстві, що також має вплив на ефективність отримання бюджетних коштів та на основі цього – правильного й достовірного фінансового звітування щодо їх використання [1, с. 106–108]. Незважаючи на деякі недоліки, можна стверджувати, що такий орган державної влади, як Рахункова палата України, має важливе значення в системі контролюючих органів. Як показує практика, саме завдяки цьому органу державної влади було зафіксовано досить велику кількість випадків використання бюджетних коштів не за їхнім цільовим призначенням.

Досліджуючи міжнародний досвід щодо розвитку державного фінансового контролю за процесом складання фінансової звітності, можна сказати, що у високорозвинених країнах розвиток державного фінансового контролю регулюється

загальними положеннями Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, яка була прийнята в 1977 р. на IX Конгресі Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів. Ця організація була сформована ще в 1953 р. країнами – членами ООН, а основною її метою є дослідження позитивного міжнародного досвіду щодо процесу ведення діяльності у сфері контролю. Так, відповідно до Лімської декларації процес ведення контролю включає в себе громадські фінансові ресурси і є складовою частиною їх управління. Що стосується фінансового контролю, то його вважають основною частиною державного регулювання, а його основною метою є встановлення порушень у сфері дотримання принципу законності [2].

Так, аналізуючи досвід Франції, констатуємо, що в цій країні значне місце відводиться системі реформування внутрішнього контролю, а основною його метою є покращення ефективного розвитку системи управління публічними фінансами. Саме ефективному функціонуванню внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту приділяється значна увага в багатьох європейських країнах.

Рахункова палата Франції спрямовує свою діяльність на процес контролю щодо достовірності бухгалтерського обліку та формування звітності відповідно до високої якості й прозорості. Також до важливого дієвого механізму щодо державного фінансового контролю Франції можна віднести аудит, що проводиться великою кількістю урядових структур. Саме завдяки взаємодії контрольних служб можна досягти чіткого й організованого здійснення контролю щодо цільового використання бюджетних коштів і протидіяти правопорушенням у цій сфері. Не менш важливе значення у французькому законодавстві щодо процесу контролю та складання звітності відводиться питанню проведення попереднього фінансового контролю. Завдяки правильному проведенню попереднього контролю можна уникнути перевитрат і витрат фінансових ресурсів (уникнення порушення законодавства, прийняття правильних, оптимальних управлінських рішень) [3, с. 90–93].

Практика процедури звітності щодо виконання бюджету у Франції свідчить про те, що щомісячна та щоквартальна звітність не є обов'язковою для подання на розгляд парламенту. У цьому разі відбувається подання щомісячних звітів у парламент щодо видаткових зобов'язань бюджету. Особливу увагу у Франції під час ведення бюджетного процесу приділяють фінансовому контролю, де спеціалізованим органом є Рахункова палата. Саме на Рахункову палату покладаються основні функції контролю (попереднього, поточного та наступного) [4].

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що тільки комплексна реалізація заходів дасть можливість підвищити ефективність діяльності Рахункової палати України та дозволить їй зайняти належне місце в системі органів бюджетного контролю, що позитивно позначиться на бюджетній дисципліні в державі загалом. Перспективами подальших досліджень є вдосконалення впровадження міжнародних фінансово-правових стандартів Рахунковою палатою України. Так, вимагає вдосконалення Закон України «Про Рахункову палату» в частині більш повного узгодження з Конституцією України, урахування стандартів і досвіду роботи провідних країн світу, а також механізмів і гарантій

реалізації її повноважень у повному обсязі. Незважаючи на те, що у 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Рахункову палату», що стало новим важливим кроком в її інституційному розвитку та новим етапом впровадження в Україні системи управління державними фінансами, на жаль, факти порушень бюджетного законодавства продовжують мати місце в соціально-економічному житті України. Тому для ефективного виконання своїх функцій Рахункова палата має користуватися довірою Верховної Ради, громадськості й інших зацікавлених сторін, що можливо за умов забезпечення високої якості контролю. Вона має надавати достовірну й зрозумілу інформацію. На нашу думку, так само важливо надавати інформацію щодо реагування на виявлені Рахунковою палатою порушення й факти неефективного використання державних ресурсів, надані нею рекомендації щодо усунення причин, що зумовлюють зловживання та порушення у фінансово-бюджетній системі країни тощо, адже нині, за словами фахівців Рахункової палати України, більшість матеріалів залишаються поза увагою громадськості та правоохоронних органів. Повноваження Рахункової палати обмежені тільки витрачанням коштів державного бюджету України. При цьому місцеві бюджети залишилися поза межами зовнішнього незалежного контролю. Зважаючи на високий рівень порушень під час виконання місцевих бюджетів, що виявляють органи контрольно-ревізійної служби під час перевірок, така ситуація не може оцінюватися позитивно.

Потрібно підтримати погляди Е. Косової [5], яка у статті «Проблеми впровадження міжнародних фінансово-правових стандартів Рахунковою палатою України» обґрунтовує позицію про те, що міжнародні фінансово-правові стандарти діяльності органів вищого фінансового контролю мають ієрархічну побудову й складаються з чотирьох рівнів: рівень 1 – загальні принципи; рівень 2 – передумови для функціонування вищих органів фінансового контролю; рівень 3 – фундаментальні принципи аудиту; рівень 4 – рекомендації за конкретними темами. Україні доцільно поетапно впроваджувати міжнародні фінансово-правові стандарти діяльності органів вищого фінансового контролю. На першому етапі потрібно узгодити діяльність Рахункової палати України зі стандартами першого й другого рівнів. На другому етапі варто розробити національні стандарти, узгоджені з фундаментальними принципами аудиту третього рівня. Завершальним етапом є впровадження стандартів четвертого рівня.

#### *Література:*

1. Гриценко О. Сутність і призначення Рахункової палати: проблемні питання. *Право України*. 2004. № 10. С. 106–110.
2. Лімська декларація керівних принципів контролю: від 1 січня 1977 р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/604_001).
3. Литвиненко Л. Система фінансового контролю у Франції: уроки для України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентів України*. 2008. № 1. С. 89–98.
4. Офіційний сайт Міністерства з економіки, фінансів та промисловості Франції (Ministry of Economics, Finance and Industry of France). URL: <http://www.finances.gouv.fr>.
5. Косова Е. Проблеми впровадження міжнародних фінансово-правових стандартів Рахунковою палатою України. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/3/22.pdf>.

**Ефименко Л. Л. Преимущества и недостатки функционирования Счетной палаты Украины: международный аспект**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу современного состояния функционирования Счетной палаты Украины; выделены основные проблемные вопросы, требующие законодательного урегулирования, исследован международный опыт по эффективности государственного финансового контроля и выделены положительные факторы, которые можно использовать для совершенствования функциональных полномочий Счетной палаты Украины.

**Ключевые слова:** Счетная палата Украины, правовой статус Счетной палаты Украины, законодательное урегулирование, международный опыт.

**Efimenko L. Advantages and disadvantages of the functioning of the Accounting Chamber of Ukraine: the international dimension**

**Summary.** The article is devoted to the analysis of the current state of functioning of Accounting Chamber of Ukraine, in particular, the main issues that require legal regulation are identified, the experience of foreign countries regarding the effectiveness of public financial control and the positive factors that can be used to improve the functional powers of Accounting Chamber of Ukraine are investigated.

**Key words:** Accounting Chamber of Ukraine, legal status of Accounting Chamber of Ukraine, legislative regulation, foreign experience.